

冷战后中亚环境非政府组织发展简析

王 虎

内容提要:文章首先简要介绍中亚地区存在的环境问题,然后梳理中亚五国环境非政府组织的发展和相关活动,在此基础上分析中亚环境非政府组织和政府关系以及环境非政府组织网络的发展状况,评估其未来发展潜力和局限性。

关键词:中亚 环境非政府组织 非政府组织网络

中图分类号:D733.6 **文献标识码:**A **文章编号:**1009—5330(2010)02—0041—05

作者简介:王虎,历史学博士,厦门大学国际关系学院讲师(福建厦门 361005)。

中亚环境非政府组织的源头可以追溯到前苏联时期的《苏联社会生态联盟》这样的环保组织。虽然这一时期的非政府组织网络带有很强的官方性质,或者说是政府组织,然而自苏联解体后成立的中亚环境非政府组织在组织关系、参与非政府组织的核心人物等方面都可以追溯至这个早期的网络体系。前苏联时期的环保组织在戈尔巴乔夫时期发生了急剧转型,个体公民可以在政府之外自由参与非政府组织,有些现存的非政府组织即产生于这一时期,如哈萨克斯坦的反核辐射运动(the Nevada - Semipalatinsk movement)就产生于20世纪80年代后期。

中亚环境非政府组织的环保活动目前主要集中于以下几个方面:信息交流、环保教育、起草法案、进行环境评估、直接参与环保工程(生物多样化、治理污染等),这包括和当局合作或制订计划实施大规模群众抗议活动。1997年有关学者对活跃在中亚的200多个环境非政府组织进行了一项田野调查,其结果显示这些非政府组织每年花费在环保议题上的时间是一百多万小时。

一、中亚各国环境非政府组织及其活动介绍

哈萨克斯坦

哈萨克斯坦是中亚面积最大的国家,大部分人口生活在城镇。就非政府组织的地理分布来说,哈萨克斯坦的环境非政府组织分布范围最广。该国政治环境一般为威权统治。

该国最早的环保运动发生于1989年,旨在结束哈国北部所有核试验活动。有趣的是该活动产生了国际影响,在美国也成立了一个类似的组织,形成了一个“内华达—半帕拉廷斯克运动”(the Nevada - Semipalatinsk movement)。该组织的初始目标很容易得到实现,因为政府也反对核试验。但该组织要求政府采取行动进一步减轻多年核污染的努力却在很大程度上没有能够实现。

哈国最引人注目的环境非政府组织也许是设在Almaty的“绿色拯救”(Green Salvation)。该组织的主要活动是进行环保教育,在大中学校开设环保课程,在社区举办讨论会研讨涉及可持续发展的议题。

在哈国也存在一些准非政府组织(quasi-NGOs),它们似乎独立于政府,但实际上受到国家的控

N.Mirovitskaya. The environmental movement in the former Soviet Union. In *Environmental Society in Eastern Europe*, Tickle A, Welsh I (eds). 1998. Longman: Harlow: pp. 30 - 36

S. Sievers, Capacity Building *Ecostan News* 6: 1998. pp. 9 - 10

制。纳温 (Navin) 就是这样的一个组织。该组织完全由当地政府资助。

哈国非政府组织 (包括环境 NGO s) 在哈国政治发展中也扮演了角色。如在 1999 年的议会选举中,许多候选人要求非政府组织充当选举监督人,检查投票过程。有些非政府组织直接提名候选人。整个非政府组织和 60% 的候选人有关联,但它们支持的候选人很少获胜。类似的活动模糊了非政府组织活动和政治活动的界限。

对哈国环境非政府组织的批评是它们只在有限的范围和不引起争议的领域取得成效。Svite lman 认为:“所有非政府组织都避免直接卷入立法过程和涉及公共利益的诉讼案件。中立的工作形式主导非政府组织的活动,由此产生重要但有限的效果。”

吉尔吉斯斯坦

在美国国际开发署 (USA ID) 的国会报告里,吉尔吉斯斯坦是中亚五国中政治经济最开放的国家。报告认为该国非政府组织享有很大的自由并发挥着重要作用。政府对非政府组织抱支持态度,但对非政府组织使用外来资金的方式有不同看法,该国环境部长波考莫巴耶夫 (Bokombaev) 就曾指出,地方非政府组织接受大量国际援助资金,但这些资金却没有直接用于真正的环保活动,如净化水源、植树等,而是大量用在会议、研讨会等方面。

1995 年,吉尔吉斯斯坦制订了“国家环境行动计划”(National Environmental Action Plan),该计划由世界银行资助。非政府组织协助起草该计划并组织地方人民讨论环保问题。地方非政府组织积极参与一系列生物多样化工程并制订了一个“吉尔吉斯斯坦保护生物多样化战略”。比什凯克的非政府组织“Alaine”还制订和开展“公众参与项目”作为当地行政机关和非政府组织的沟通桥梁。该组织也开展了一系列环保活动,包括生态监护、山区生态系统的研究等活动。

一个典型的中亚环境非政府组织是“BDM 青年环保运动”,该组织动员大中学校学生开展环保教育和其他活动,出版自己的杂志,提高公众的环保意识。它的成员和从事的活动使人回忆起前苏联时期的青年环保运动。

塔吉克斯坦

中亚五国中,塔吉克斯坦非政府组织活动的政治和社会背景很独特。独立后的塔吉克斯坦经历了连续几年的内战。正常的社会秩序在 1996 年基本得到恢复。1996 年塔吉克斯坦的环境 NGO s 召开了一个全国大会,同意制订一个由非政府组织代表组成的“独立公民环境委员会”。该行动计划确立了以下活动领域:建一个数据库来保存所列出的环境问题,筛选出优先要解决的问题并采取适当措施来解决环境问题;通过媒体进行公众环保教育,吸引国际上的科学家来塔吉克斯坦了解该国存在的环境问题;通过提供信息来协调各个非政府组织的活动;独立进行生物多样性、工业和其他议题的环境评估。

1997 年,非政府组织应邀参与准备 1996 ~ 1997 国家环境报告。非政府组织受到邀请参与这样的程序还是第一次。但根据联合国开发计划署 (UNDP) 的估计,在塔吉克斯坦,只有半数的非政府组织在发挥作用。这些非政府组织所面临的主要问题是:没有能力动员资源;成员能力有限;难以坚持已有的目标;缺乏大众的了解和支持;国外非政府组织的撤离 (包括资源等) 等。

S. Svite lman, S. Kuratov, S. Sonianik 2000. Factors deterring the environmental situation in Kazakhstan in 1999. *Ecotan News* 7: pp. 5 - 9.

USA ID. 1998. *Congressional Presentation: Kyrgystan*. USA ID: Washington DC.

United Nations Development Programme (UNDP). *Tajikstan Human Development Report* 1998. 1998. UNDP: Dushanbe.

土库曼斯坦

土库曼斯坦最大的环境非政府组织是 1994 年成立的阿什哈巴德生态俱乐部“卡梯纳”(the Ashgabad Ecological Club 'Catena)。该非政府组织内部设多个分支组织分管不同的事物,处理不同的问题。Yashil 在土库曼语里的意思是“绿色”或“年轻”,亚系尔(Yashil)遂成为该非政府组织中的环保教育组织。亚系尔(Yashil)发端于 1995 年庆祝地球日之际,活动主要参与者是学生。它随后受到人们的广泛支持,以学生为主的成员向市民散发环保传单,组成巡逻队阻止人们在阿什哈巴德市区燃烧垃圾,进行一系列对水、空气和土壤的监控,独立进行环境评估,该组织还推出了“清新空气工程”。

1992 年成立的“达斯科威兹生态卫士”(the Daskhoviz Ecological Guardians)是该国北部具有影响力的环境非政府组织。该组织的主要活动集中于环保教育和在该国北部进行环境保护。除了进行一般的环保教育活动外,该组织还尝试教育农民掌握可持续发展的农业耕作方法。“达斯科威兹生态卫士”还出版自己的书刊杂志,建立了一个公共信息中心和一个电视台。

乌兹别克斯坦

乌兹别克斯坦是中亚人口最多的国家,有长久的威权统治传统,该国人民倾向于用传统的眼光看待国家和社会。该国的立法不鼓励非政府组织的建立、登记、公开进行活动和提供服务。

1982 年在前苏联时期成立的“塔什干爱尔穆洛斯生态俱乐部”(the Eremurus Ecological Club of Tsahkent)是中亚最早的环境非政府组织之一。虽然它从一开始就不完全独立于政府,但到 20 世纪 80 年代后期该组织取得了进一步的自主权。乌兹别克斯坦独立后,该组织仍保留了原来的活动议程,经常组织教师和学生参与诸如生物多样性监测这样的生态工程。

在乌兹别克斯坦北部是自治的卡拉卡尔帕克斯坦(Karakalpakstan),由于靠近咸海,卡拉卡尔帕克斯坦面临严重的环境恶化问题。应对日益严重的环境恶化问题对这一地区人民造成的严重威胁,一个环境非政府组织“帕尔怎特”(Perzent)于 1992 年建立起来。该组织致力于改善这一地区的环境状况,同时改善这里儿童和妇女的身体状况。“帕尔怎特”开展环境与健康研究,对当地居民进行一系列环保教育。另一个相关非政府组织“保护咸海联盟”(the Union for the Defence of the Aral Sea)也积极参与环保活动,让人民了解咸海盆地的环境问题,与中亚和美国的其他非政府组织建立联系。但当地政府视此类活动为破坏活动并限制它们在媒体的出现频率。

虽然政府不鼓励建立非政府组织,但有的非政府组织却是由政府相关部门,甚至由总统提出并建立的。有的学者称这类由政府主办和控制的非政府组织为准非政府组织。如非政府组织“生态与健康基金会”(ECOSAN)就是于 1992 年由总统顾问建立的。1994 年,总统本人提议建立分支机构,将一系列环境组织纳入其范围内。如费尔干纳(Ferghana)地区的“生态与健康基金会”就是于 1994 年建立的,当年 3 月其成员就达到 5 000 人,这个地区的副行政长官担任主席职位。“生态与健康基金会”(ECOSAN)还和国际非政府组织建立了联系,但还是担心是否国外的非政府组织能承认自己非政府组织的地位。无论如何,“生态与健康基金会”在乌兹别克斯坦的环境保护方面发挥了积极的作用,它将政府部门、公共部门、私人公司等各个部门联合起来在国家与地方两个层面共同治理环境问题。为了取得可持续发展的理想目标,这种和政府的合作关系是必要的。

G. Gleason. Uzbekistan: the politics of national independence. In *New States, New Politics: Building the Post-Soviet Nations*, Bremmer I, Taras R (eds). 1997. Cambridge University Press: Cambridge; 27 - 40

A. Gradin. Community Participation: the importance of civil society. In *Alleviating the Consequences of an Ecological Catastrophe: Conference on the Aral Sea*, K. Kiessling (ed.). Swedish UN IFEM Committee: Stockholm; 1999. 57

二、中亚环境非政府组织与国家关系探讨

中亚五国独立后继承了前苏联规范非商业组织的法律,这些法律对该类组织的注册、活动范围和空间等作出了规定。随着时间的推移,这些法规不能够适应非政府组织发展的需要,政府的反应是双重的:修改法规以规范非政府组织的发展,使它们为经济社会发展服务;或利用已有的法规从不同程度上限制非政府组织的发展,在极端情况下,这些法律可以成为政府打压非政府组织的有力工具。所以,在中亚,人们一直在讨论和非政府组织相关的法律问题。一种观点认为应该从根本上修改已有的法律或起草新的法规来管理和规范非政府组织;另一种观点认为只需要对已有法律稍作修改即可。

注册问题可以影响环境非政府组织的获得资金赞助和进行环境保护活动。有的非政府组织因为政府官僚程序繁琐而迟迟得不到注册,如“诚实选举运动”组织 1998年 10月就向哈萨克斯坦政府提出了注册申请,但到 1999年还没有得到官方的回音。1999年 7月,土库曼斯坦政府要求非政府组织重新注册并取消了 15个非政府组织的注册资格。如果没有获得注册资格,国外的基金会就有可能拒绝资金申请,这样可能会限制那些和政府关系不好的非政府组织获得资金来源。没有注册的非政府组织成员连参加研讨会都有可能被限制。

在塔吉克斯坦,管理非政府组织的法律是在前苏联解体前夕的 1990年颁布的。为了应对新情况,司法部制定了新规定,把非政府组织和政党放在并列地位分开注册和管理。在土库曼斯坦,注册费用需要大约 500美元,政党组织拿出这笔钱应该没有问题,但对许多非政府组织来说就很困难了,国际非政府组织和联合国游说要求取消这样的规定。有的非政府组织经不住诱惑而卷入政党政治,1995年,吉尔吉斯斯坦的两个环境非政府组织支持比什凯克的议会选举;1999年,哈萨克斯坦的非政府组织更是广泛参与了议会选举。

吉尔吉斯斯坦 1999年出台了新的非政府组织(非商业组织)法,在出台这个法规之前,议会工作组征求了非政府组织的意见来制定这项法规。新法规取消了强制注册和限制非政府组织活动范围的内容。注册费用也大大降低。

三、中亚环境非政府组织网络发展状况

前苏联时期的中亚是一个封闭地区,即使目前,由于阿富汗战争所引起安全问题,中亚仍然是相对闭塞的地区,中亚南部交通被封锁,禁止旅游和同外界的非官方接触。虽然中亚各国在独立之际都采用西方的总统制,但这种总统制仍然要依赖不同程度的中央集权和威权。外来非政府组织打着不同的旗帜,致力于把西方式的民主注入中亚各国。经济发展困境使得生存成为中亚各国人民的优先追求。所有这些因素使得中亚缺少一个公共空间,当地非政府组织缺少在全球层面表达自身利益的能力。在外来非政府组织注入的同时,本地区非政府组织缺少相互沟通与交流,研究表明中亚地区非政府组织之间的联系只能算作次区域间联系,因为这种建立网络的联系只限于两三个国家之间,没能在地区层面扩大影响,更不能够和其他地区类似的非政府组织相媲美。

中亚环境非政府组织在实践活动中认识到在国家、地区和全球层面建立网络联系的重要性。因为在资金严重缺乏、活动范围有限的情况下,网络建设对于信息交流、项目合作、扩大影响等方面都是重要的。从已有的文献可以看出,在过去十多年中亚环境非政府组织在地区层面加强合作,初步形成了地区网络。中亚第一个环境非政府组织网络“中亚国际生物多样性机构”(简称 Bio stan)是 1995年建立的,这个网络组织致力于生物多样性议题,提供信息服务和争取资金支持。在哈萨克斯坦,环境非政府组织分散在各地,在国家层面上建立非政府组织网络并达成共识显得尤为必要,该国环境非政府组

织可以在“生态论坛”(Ecoforum)的旗帜下举行全国环境非政府组织的集会,国家层面的网络就可以在这个基础上形成和巩固。吉尔吉斯斯坦有全国性的环境非政府组织,但“生态论坛”的价值也得到承认,两国曾提议建立环境非政府组织联盟来加强合作和对话。“生态论坛”开展了以下形式的合作:合作进行环保工程,共同采取环保行动,利用现有资源在统一的信息网络下开展环保工作,举办会议、研讨会和论坛,交换经验和观点,凸显环境非政府组织的正面形象。在保护生物多样性问题上,“生态论坛”决定创建一个“非政府组织合作委员会”专门从事这方面的研究和解决这方面的问题。网络建立工作的一个主要内容就是建立信息流通网络,时事通讯杂志和因特网通讯成为提供中亚五国环境非政府组织成功或失败经验、讨论具有争议性的环保议题的平台。如时事通讯杂志《Sustainable Development》和因特网网页“Ecotan News”就发挥了这方面的作用。因特网在中亚环境非政府组织网络建设中发挥了重要作用。原本分散的、散布在广大区域的、小规模非政府组织通过因特网而联系在了一起。

在中亚也存在次区域的环境非政府组织网络,如围绕咸海和里海环境问题形成非政府组织网络。1999年,设在美国的“欧亚复兴和社会行动计划”(ISAR)组织开始实施一个为期三年的项目,旨在强化包括哈萨克斯坦和土库曼斯坦在内的里海周边国家环境非政府组织的合作。为帮助建立网络,该项目向相关非政府组织提供资金,开办涉及里海环境问题的电子邮件信息服务中心——“里海信息”(Caspinfo),2000年,该项目组织召开了一系列会议,会议内容主要涉及公共环境监督、非政府组织和跨国公司关系、里海的法律地位以及里海地区其他发展途径等问题。

中亚五国独立后,各种国际组织开始进入中亚,这些组织包括美国国际开发署(USAID)、欧盟的TACIS项目、国际发展英国部(the UK Department for International Development)、荷兰HMOS和NOVB基金会等。1997年的一项调查显示,这些国际组织向中亚环境非政府组织提供了597 000小时的培训,同时资助召开了多次会议。国际社会所做的努力起到良好效果,来自中亚各国环境非政府组织的代表可以聚集在一起,协调行动,交流经验,确定环保行动计划,建立网络等,更重要的是这些国际组织将中亚环境非政府组织同其他国际非政府组织紧密联系了起来。

和前苏联时期相比,独立后的中亚各国在政治、经济和社会环境等方面经历了不断的变化。其中,作为公民社会重要组成部分的非政府组织在各方面因素的刺激下得到很快发展。应对日益恶化的自然环境,一系列环境非政府组织建立起来并在环境保护等方面发挥了积极作用。这些组织有的是在前苏联时期环保组织的基础上发展起来的,有的是在西方非政府组织的资助下成立的,目前中亚环境非政府组织是这两者的混合体。虽然中亚环境非政府组织接受了西方政府和国际组织的帮助,但由于历史传统、政治经济发展水平的差异,它们和西方的非政府组织有一定的差别。大部分环境非政府组织处在一种不稳定发展状态下;它们中许多缺乏资金,年度预算不超过1 000美元;一半以上的环境非政府组织在小城镇,且分散;这些组织的主要目标是实地工作、教育和环保信息的传播。中亚非政府组织和政府的合作关系处在不断调整的过程中,2005年的“郁金香革命”后,中亚各国加强了对非政府组织的控制,环境非政府组织的发展受到一定影响,但随着国际社会对环境问题的重视,中亚环境非政府组织和其他地区环境非政府组织一样会得到充分重视和发展。虽然中亚环境非政府组织在推动中亚各国建立更加可持续发展社会方面发挥着重要作用,而且在推动中亚公民社会发展上也会发挥积极作用。然而,我们不能用西方非政府组织的标准来评估中亚的非政府组织发展及其成果,中亚非政府组织应该有自己的发展模式和路径。

责任编辑:苏 成